SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 5 minutos)

En primer término, vamos a considerar el artículo propuesto, relativo a las funciones de la Agencia Nacional de Vivienda en los fideicomisos que se establecen, mediante el cual esta pueda ser fideicomitente y fiduciaria al mismo tiempo.

Léase el artículo.

(Se lee:)

"Artículo (Funciones de la Agencia Nacional de Vivienda en los fideicomisos que se establece). Cuando la Agencia Nacional de Vivienda, en su calidad de propietaria fiduciaria de activos provenientes de la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay, los aporte para la constitución de un nuevo fideicomiso, entre cuyos fines se encuentre el de comenzar o continuar obras de construcción de viviendas, podrá ocupar la posición de fideicomitente y fiduciaria del mismo".

Estuve leyendo la explicación y debo confesar que la ley de fideicomisos me resulta complicada. En realidad, me había movido dentro de un esquema, pero esto de alguna manera lo ha alterado. Me resulta claro que se trata de subfideicomisos que se van a sacar del paquete del fideicomiso madre, digamos, para resolver casos puntuales -que todos hemos visto– de diversos esqueletos que hay por varios lugares.

En lo personal, no tengo mucho más para agregar porque no soy especialista en el tema de la formación de fideicomisos, pero con el objetivo de lograr que esos esqueletos se terminen e ingresen al mercado de vivienda, parece razonable que se siga puntualmente este camino.

No sé si algún señor Senador tiene objeciones en cuanto a que, en estos casos concretos, el mismo organismo cumpla dos funciones que, según la ley de fideicomisos, están separadas. Me parece importante que la Agencia Nacional de Vivienda cuente con una norma de respaldo que le permita solucionar o viabilizar la situación de esos predios o esqueletos que heredó del Banco Hipotecario del Uruguay, en los que es necesario invertir a efectos de introducirlos en el mercado.

SEÑOR BORDABERRY.- Quisiera formular una serie de preguntas, pero antes que nada me gustaría señalar que estoy de acuerdo con la posibilidad de analizar el tema. Pido disculpas por no haberlo hecho el otro día, pero esa modificación llegó al final y no me sentía en condiciones de responder al planteo.

En realidad, estoy de acuerdo con el fondo del asunto en cuanto a que la Agencia Nacional de Vivienda ocupe ambas posiciones, máxime cuando al hacer esa declaración se va a lograr un beneficio tributario.

No voy a defender al Poder Ejecutivo, porque creo que está ingresando por la ventana una exoneración tributaria que requeriría la formalidad de enviar un proyecto de ley. No obstante, como no me parece que alguien lo vaya a objetar, su constitucionalidad quedará salvada.

Como ya señalé, quisiera plantear algunas preguntas. Lo primero que me llama la atención es el título: "Funciones de la Agencia Nacional de Vivienda en los fideicomisos que se establece". En realidad, creo que el título es mucho más abarcativo que lo que está comprendido en la norma. Por eso me parece que habría que pensar en un título que hiciera referencia a una autorización, o algo no tan pomposo como lo que aparece aquí. Creo que la Agencia Nacional de Vivienda cumple una cantidad de funciones y no solo esta, por lo que la redacción estaría limitándola. No obstante, ese es un tema de técnica legislativa. Entiendo que no es objetable que tenga las dos funciones y creo que se trata de una herramienta adecuada.

En el texto figura la frase “entre cuyos fines se encuentre el de comenzar o continuar obras” y en la exposición de motivos se dice que, en realidad, el pedido se formula únicamente para esto. No sé si se está pensando en algún otro fin que vaya a tener ese fideicomiso que no sea el de “comenzar o continuar obras de construcción de viviendas”. En lugar de expresar “entre cuyos fines se encuentre el de comenzar o continuar obras de construcción de viviendas” se debería decir “cuyo fin sea el de comenzar o continuar obras de construcción de viviendas”, que es a lo que estamos haciendo referencia. No sé qué otros fines puede tener ese fideicomiso además del que se está planteando; no entiendo por qué la norma se está dejando tan abierta.

Como es obvio, esto se hace para acceder al artículo 15 de la Ley Nº 18.125 relativo a las exoneraciones tributarias. Aquí hay una definición que creo es política y la comparto: no se trata solamente de viviendas de interés social. Creo que estoy leyendo bien; no están comprendidas solo las viviendas de interés social, sino todas. Por más que se trate de una ley de incentivo a la vivienda de interés social, existen normas que no lo son y me parece que estamos dentro de ellas.

El otro aspecto que quiero plantear es que, si bien el texto no habla de fideicomiso de segundo grado, sí hace referencia al mensaje de texto que se envió. En mi opinión, es erróneo hablar de fideicomiso de segundo grado; lo correcto sería decir subfideicomiso. En general, al señalar que es de segundo grado, no se trata de un desmembramiento sino que, en el caso de asociaciones, se constituye con otras entidades de segundo grado. Reitero que me parece que el nombre técnico debería ser subfideicomisos.

(Intervención de la señora Presidenta, que no se escucha)

Eso no está en el texto, sino en la exposición de motivos.

El otro asunto que tal vez sea preocupante es que se establece que los bienes a transferir al subfideicomiso ya integran un fideicomiso que puede emitir títulos y, por tanto, no pueden ser afectados a otros fines.

Desconozco qué han pensado con respecto a la habilitación legal que se requiere, de acuerdo con la ley de fideicomisos, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Según tengo entendido, los bienes que se transfieren al subfideicomiso dejan de integrar el fideicomiso principal, que es el que está autorizado. En ese sentido, pienso que habría que establecer alguna cláusula en la ley. Me gustaría saber de qué manera piensan encarar ese aspecto.

Tampoco se establece quiénes son los beneficiarios, pero se supone que se remitirá a la ley de fideicomisos. Asumo que será de esa manera.

Más que objeciones, esas eran todas mis preguntas y sugerencias.

SEÑOR MENDIVE.- Vamos a dar cuenta de la razón por la cual promocionamos este artículo para el proyecto de ley.

La Agencia Nacional de Vivienda se constituye como fiduciario de los fideicomisos que se formaron a los efectos de reestructurar el Banco Hipotecario del Uruguay. En este caso, tenemos un total de siete fideicomisos con diferente composición de activos. Algunos son créditos hipotecarios, otros, promesas de compraventa y, otros, una mezcla de estas dos modalidades; además, hay un fideicomiso constituido por terrenos y edificios sin terminar.

Para poder terminar de construir las viviendas, la Agencia Nacional de Vivienda lanzó un plan de recuperación social urbana en julio de 2009; en él se propone a privados que presenten propuestas.

En algunos casos la idea es vender –hoy estamos terminando una transacción con un privado– y, en otros, asociarnos con un privado.

La opción de venta está dirigida fundamentalmente a inmuebles, en particular esqueletos, es decir, obras sin terminar que pueden dar lugar a una vivienda comercial, por decirlo de alguna manera. No se trata de una vivienda de interés social. Por ejemplo, existen dos esqueletos en Pocitos que, de acuerdo con su estructura**,** solo pueden destinarse a viviendas que no son de interés social.

Sin embargo, en otras situaciones vemos que es importante que la Agencia Nacional de Vivienda se asocie con privados, teniendo como propietario fiduciario el esqueleto y aportando el inversor privado los recursos necesarios y, eventualmente, el apoyo en la gestión para realizar un proyecto de vivienda.

Actualmente, estamos trabajando en el proyecto "Terrazas del Palacio" en la ex fábrica de Alpargatas. El principal fin es la revitalización de esa zona de la ciudad; está más dirigido a la política urbana que a la habitacional. Entonces, tal como señalaba el señor Senador Bordaberry, puede suceder que los fideicomisos que estemos formando con los privados no necesariamente tengan un interés social directo, pero apunten a una política urbana que tiene como fin mejorar un barrio. Esto fue lo que nos llevó a pensar en la necesidad de contar con un artículo en el proyecto de ley que nos apoyara y nos diera las certezas suficientes. Me interesa mencionar que respecto a esto hemos encontrado dos bibliotecas, y una de ellas afirma que podemos ser fideicomitentes y fiduciarios al mismo tiempo en un fideicomiso, partiendo de la base de que cuando participamos como fideicomitentes no somos propietarios plenos y estamos actuando en mandato de un fideicomiso madre, en este caso, el Fideicomiso 9, en cuyo contrato figura la obligación del fiduciario –es decir, la Agencia– de realizar los inmuebles. A su vez, el contrato también habilita a constituir nuevos fideicomisos para facilitar que estos inmuebles puedan transformarse en viviendas. Entonces, una de las bibliotecas sostiene que estamos habilitados porque no somos fideicomitentes actuando solamente con inmuebles de la Agencia; actuamos en tanto hay un mandato del fideicomiso y como propietarios fiduciarios.

Por otro lado, el fideicomitente no necesariamente debe ser una persona; es más, en este caso no lo es y hay un tercero, que es el privado. Entonces, la figura del fideicomitente, con otra interpretación, no estaría constituida solamente por la Agencia, sino por un conjunto de intereses, aunque en este caso el fiduciario sería esta última.

En estos fideicomisos el beneficiario es el Ministerio de Economía y Finanzas. Entonces, para nosotros poder constituir un nuevo fideicomiso, obviamente tenemos que pedir el aval del beneficiario del fideicomiso madre. A su vez, en este fideicomiso chico también sería beneficiaria esta Cartera, aunque hay alguna otra interpretación en el sentido de que la Agencia también podría ser beneficiaria, pero nos parece más prolijo que el beneficiario sea el Ministerio de Economía y Finanzas junto al privado, que es el que invierte para obtener beneficios. Esta es la lógica con la que estamos proponiendo el artículo.

Respecto a otra observación que hacía el señor Senador Bordaberry, quiero aclarar que hay privados que se han interesado en algunos esqueletos para hacer oficinas en lugar de viviendas. A nosotros nos parece que esto no corresponde, teniendo en cuenta que se está pidiendo un régimen especial por el cual aplica una exoneración. En estos casos, la Agencia optaría por vender los inmuebles directamente si no se les encuentra otro tipo de fin con destino a vivienda.

Este es el marco general por el cual estamos proponiendo este artículo, que entendemos nos puede dar mayores certezas y más musculatura a la hora de realizar estos inmuebles que, de por sí, son complejos. Digo esto porque más allá de los temas estructurales, hay aspectos jurídicos a tener en cuenta y me gustaría poner el ejemplo de la operación "Terrazas del Palacio", en la que hay 140 promitentes compradores. En este caso, antes de llegar a un acuerdo con el privado, tuvimos que convocarlos a los efectos de proponerles una fórmula alternativa. Está claro que en su calidad de promitentes compradores tienen derechos y por eso se realizó una negociación con más del 80% de ellos para poder despejar el inmueble y facilitar la inversión del privado.

SEÑOR BORDABERRY.- Me llama la atención que el artículo establezca lo siguiente: "Cuando la Agencia Nacional de Vivienda, en su calidad de propietaria fiduciaria de activos provenientes de la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay", etcétera. Como no conozco la situación, mi pregunta es si la Agencia Nacional de Vivienda es el fiduciario que administra el patrimonio afectado. ¿Ese es el principio: el beneficiario es el Ministerio de Economía y Finanzas, y el fideicomitente es el Banco Hipotecario?

SEÑORA PRESIDENTA.- El Banco Hipotecario del Uruguay tenía una importante deuda con el Ministerio de Economía y Finanzas cuando se produjo su reestructura. Este fue el motivo por el que se mandaron para allí los fideicomisos.

SEÑOR BORDABERRY.- El concepto que tengo de la ley, desde el punto de vista jurídico, es que existe un patrimonio fiduciario, un fiduciario a quien se le transfieren los bienes –que, en lo que tiene que ver con los derechos y obligaciones, es distinto; inclusive se pueden emitir títulos, etcétera, contra él– un fideicomitente y un beneficiario. Creo que esto no es en calidad de propietario fiduciario, sino que es en calidad de fiduciario de un fondo, de una propiedad fiduciaria. No sé si es precisa que la redacción diga "en su calidad de propietaria fiduciaria de activos". Reitero que estoy de acuerdo, pero solamente quiero lograr una mejor redacción.

SEÑOR BIANCHIMANO.- Es muy correcta la descripción que ha hecho el señor Senador Bordaberry porque esas son las figuras y los roles que actualmente juegan los inmuebles que la Agencia administra en calidad de fiduciario.

Con respecto a la designación, si en lugar de establecer "propietaria fiduciaria" se dijera "fiduciaria", no cambiaría para nada porque en el fideicomiso el fiduciario transmite la propiedad fiduciaria. Es decir, no transfiere la propiedad plena sino la propiedad para cumplir determinada función o finalidad. Aquí es donde se plantea la inconveniencia de que el fideicomitente y el fiduciario sean la misma persona, debido a que puede haber –de hecho existe– un interés contrapuesto. El fideicomitente transmite la propiedad, el fiduciario pasa a tener facultades de disposición sobre esa propiedad trasmitida, que no ha sido trasmitida plenamente, sino a los efectos de cumplir con el fideicomiso. Entonces, desde el punto de vista técnico, la definición es correcta porque el fiduciario es el propietario de los bienes transmitidos, pero como ya dije, no es una propiedad plena sino una propiedad fiduciaria que se encuentra afectada a la finalidad del fideicomiso. Si se eliminara la referencia a su calidad de propietario fiduciario y quedara "la Agencia Nacional de Vivienda en su calidad de fiduciaria", no habría una variación porque es lícita su función.

SEÑOR BORDABERRY.- El artículo 1º de la Ley Nº 17.703 expresa que el fideicomiso es el negocio jurídico por medio del cual se constituye la propiedad fiduciaria en la que el fideicomitente le transfiere al fiduciario la propiedad fiduciaria. De este modo no cumpliríamos con la definición del artículo 1º porque el fideicomitente se autotrasmite al fiduciario. Entonces, si decimos que es propietario y no es un patrimonio con una propiedad fiduciaria independiente, como el que está definido en el artículo 6º, nos va a ser muy difícil explicar esta norma en el Plenario. En este sentido, sugiero decir: "en su calidad de fiduciario de activos provenientes de la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay". Si bien no sé si queda totalmente salvado, creo que no lo va a objetar nadie y va a ser de más fácil comprensión, porque de lo contrario sería el propietario transfiriéndose a sí mismo y cumpliendo ese doble rol.

SEÑOR TAJAM.- Yo hablé con algunos técnicos, sobre todo contadores, y en particular el artículo no me merece comentarios. Por el contrario, me parece bien que este mecanismo sea explícitamente definido; había que hacerlo porque la ley de fideicomiso no lo permitiría, pero queda bien establecido para la Agencia.

Con respecto a lo que estaba planteando el señor Senador Bordaberry, estaría yendo específicamente al artículo 15 de la Ley Nº 18.125, que califica a la Agencia como fiduciario o administrador de estos bienes. Entonces, lo de propietario tal vez no agregue demasiado y sí queda específicamente como lo dice ese artículo.

Ahora bien, en cuanto a esa disposición, me sugerían –y lo digo para que quede constancia en la versión taquigráfica– que quedara claro que, al constituir un nuevo fideicomiso, las exoneraciones de las que habla este artículo 15 para la constitución de este primer fideicomiso se mantienen.

SEÑORA PRESIDENTA.- El fin de esta norma es lograr esas exoneraciones, de manera que ese punto tiene que quedar claro.

Por otra parte, había una pregunta del señor Senador Bordaberry que no se contestó y me parece interesante que sea respondida. Me refiero a si es solo para el tipo de fideicomisos que refieren a terrenos y estructuras, porque es cierto que con esta redacción queda más abierto. Sería bueno que se precisara si realmente estamos pensando en una norma más abierta o en la solución de un problema puntual, que era lo que yo, por lo menos, había entendido.

SEÑOR MENDIVE.- La idea es constituir estos subfideicomisos y que tengan exoneración tributaria en la medida en que se destinen a vivienda. Desde ese punto de vista nos parece razonable –y así lo propusimos– que la exoneración aplique mientras el destino sea vivienda. En principio, no nos parecía que en caso de que el inmueble tuviera otro fin, debiera recibir la exoneración correspondiente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Pero de la redacción no surge con tanta claridad, porque dice “entre cuyos fines”, es decir que puede haber algún otro fin más. Por eso me parecía pertinente la pregunta que se había hecho.

SEÑOR BIANCHIMANO.- En realidad, los fideicomisos y los subfideicomisos no se constituirían a los solos efectos de comenzar y continuar la ejecución de la obra sino, además, para vender y finalmente distribuir las utilidades entre los beneficiarios, es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas y los agentes privados que pusieron el capital. La finalidad del fideicomiso parecería ser un poquito más amplia que la mera venta y construcción. Fue por ese motivo que se dispuso así, aunque se puede precisar más si ustedes así lo entienden.

SEÑOR MENDIVE.- Entendemos que el proyecto debe tener entre sus fines la producción de vivienda, pero para que la iniciativa sea sustentable puede suceder que tengamos que incluir algunos inmuebles que se destinen a locales comerciales. De todas formas, el principal fin sería la vivienda.

SEÑOR BORDABERRY.- Nosotros formulamos las preguntas porque después, en el Plenario, nos van a pedir explicaciones; entonces, más vale tener las respuestas adecuadas en este momento.

Me animo a sugerir el siguiente texto: “Cuando la Agencia Nacional de Vivienda, en su calidad de fiduciaria de activos provenientes de la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay, los aporte para la constitución de un nuevo fideicomiso, cuyo fin principal sea comenzar o continuar obras de construcción de viviendas, podrá ocupar la posición de fideicomitente y fiduciaria del mismo.” El título sería algo así como: “Actuación de la Agencia Nacional de Vivienda en los fideicomisos que se establecen” o “Habilitación a la Agencia Nacional de Vivienda en los fideicomisos que se establecen”, en lugar de hablar de funciones, porque creo que estas son mucho más amplias. De lo contrario, se haría un embudo que no debería estar.

En relación al resto, no tengo objeciones.

SEÑORA SECRETARIA.- La redacción sugerida por el señor Senador Bordaberry sería: “(Habilitación de la Agencia Nacional de Vivienda en los fideicomisos que se establecen) Cuando la Agencia Nacional de Vivienda, en su calidad de fiduciaria de activos provenientes de la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay, los aporte para la constitución de un nuevo fideicomiso, entre cuyo fin sea el comenzar o continuar obras de construcción de viviendas, podrá ocupar la posición de fideicomitente y fiduciaria del mismo.”

SEÑOR BORDABERRY.- La palabra “entre” no iría, sino que diría “cuyo fin principal sea el de comenzar o continuar obras”, etcétera. Y en lugar de “Habilitación”, yo diría “Actuación”.

SEÑORA PRESIDENTA.- No tengo inconveniente en introducir esta modificación porque me parece que aclara el texto.

Vamos a leerlo para que quede bien claro.

(Se lee:)

"(Actuación de la Agencia Nacional de Vivienda en los fideicomisos que se establece). Cuando la Agencia Nacional de Vivienda, en su calidad de fiduciaria de activos provenientes de la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay, los aporte para la constitución de un nuevo fideicomiso, cuyo fin principal sea comenzar o continuar obras de construcción de viviendas, podrá ocupar la posición de fideicomitente y fiduciaria del mismo."

Si no hay otra modificación al artículo, vamos a votarlo.

(Se vota:)

–3 en 3. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Ahora vamos a considerar la modificación del artículo 447 de la Ley de Presupuesto de 5 enero de 1996. Hay que recordar que en esa fecha aún no estaba creada la Agencia Nacional de Vivienda y, por tanto, no podía estar mencionada en el texto de la ley. En este nuevo texto se incorpora la Agencia, se introducen algunas modificaciones y se suprimen algunos elementos del artículo inicial. Personalmente, estuve haciendo una comparación entre el artículo propuesto y el original, pero no encontré demasiados cambios conceptuales en las partes modificadas o agregadas, salvo la mención a la Agencia, que es un organismo nuevo. Me parece que la intención del artículo inicial del Presupuesto se mantiene en lo básico; solo se agrega la mención a la Agencia y se aclara lo relativo a la prelación.

SEÑOR BORDABERRY.- Quizás no haya leído bien, pero a mi entender sí hay un cambio. De acuerdo con la Ley Nº 16.736, "Los bienes inmuebles adjudicados o enajenados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con subsidios otorgados al amparo de lo establecido en el Capítulo V de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968, quedan gravados por el término de veinticinco años con derecho real a favor del Ministerio citado, por el monto equivalente al subsidio asignado". A su vez, más adelante el mismo artículo 447 de dicha ley dice: "En caso de ejecución del inmueble sujeto a dicho gravamen, el Juzgado interviniente o el Banco Hipotecario del Uruguay," –que puede hacer la ejecución privada– "deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la información relativa al monto del subsidio reajustado y no depreciado, en función del tiempo transcurrido, a ser reembolsado preferentemente a cualquier otro importe, artículo 70 de la citada ley. Dicho monto deberá quedar retenido y será entregado al mencionado Ministerio en función del derecho preferencial".

Sin embargo, creo que la norma propuesta le quita la preferencia al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y se la da al Banco Hipotecario, a la Agencia Nacional de Vivienda y a las instituciones financieras. Me gustaría saber si estoy haciendo una interpretación correcta de la modificación del artículo 447.

SEÑOR TRAVERSA.- Hay que tener presente que esta norma también está atada al artículo 70 de la Ley de Vivienda –la Nº 13.728– que establece que estarán gravados los inmuebles por los que el Ministerio de Vivienda otorgue subsidios. Es decir que, inicialmente, el inmueble está gravado a favor del Ministerio por los subsidios que se otorgan, pero si junto con ese subsidio existe un préstamo hipotecario, el artículo 447 aclara que las entidades financieras van a cobrar antes que el Ministerio cobre el subsidio. Si no existiera ese préstamo hipotecario, obviamente el Ministerio cobra su subsidio por el gravamen inicial que tiene, de acuerdo al artículo 70 de la Ley de Vivienda. Entonces, de ninguna forma se está queriendo eliminar esa preferencia en el cobro, sino que ya está naturalmente asignada al Ministerio de Vivienda por el propio artículo 70 de la Ley de Vivienda.

SEÑORA PRESIDENTA.- Incluso, en el siguiente inciso se establece, ya que dice que será en tanto no transcurra el plazo de inalienabilidad establecido en el artículo 70 citado o se hubiera producido el reembolso del subsidio no depreciado.

SEÑOR BORDABERRY.- Mi intervención busca discernir la inteligencia de la norma.

En la norma proyectada se establece: "Los bienes inmuebles adjudicados o enajenados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o adquiridos con subsidios otorgados al amparo de lo establecido en el Capítulo V de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968, quedan gravados por el término de veinticinco años con derecho real a favor del Ministerio citado por el monto equivalente al subsidio asignado debiendo constar el mismo en la escritura respectiva sin perjuicio de la depreciación prevista en el artículo 70 de la mencionada ley". Esto está claro; el gravamen hipotecario sigue estando a favor del Ministerio. Pero luego se expresa: "Cuando la adquisición de un inmueble con subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, hubiera sido financiada en forma complementaria con un préstamo hipotecario concedido al adquirente por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) o cualquier institución de intermediación financiera, de lo cual se deberá dejar constancia en la escritura respectiva, el derecho real previsto en este inciso", –es decir, el derecho real de que goza el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente– "pierde su rango en relación con los créditos hipotecarios referidos". Quiero saber si estoy entendiendo bien. En caso de que el Ministerio haya otorgado un préstamo –que goza de esa preferencia– y complementariamente la Agencia Nacional de Vivienda, el Banco Hipotecario del Uruguay o una institución de intermediación financiera hayan otorgado un préstamo, los primeros del rango de cobro son estos organismos y el segundo es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esto es lo que parece surgir de la oración que dice: "El derecho real previsto en este inciso pierde su rango en relación a los créditos hipotecarios referidos". No sé si eso es correcto.

SEÑOR TRAVERSA.- La norma no refiere –y es una primera aclaración– a préstamos que haya concedido el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente sino a subsidios. Por lo tanto, el gravamen proviene de subsidios y no de préstamos del Ministerio. Partiendo de la base de que son gravámenes por subsidios, la interpretación es correcta. Justamente, la inteligencia de la norma es que cuando conjuntamente con el subsidio exista financiación de una institución de intermediación bancaria, de la Agencia Nacional de Vivienda o del Banco Hipotecario del Uruguay, cobren primero su crédito las entidades financieras y luego, en el caso de que en el transcurso de los 25 años que establece el artículo 70 de la ley se den las condiciones para que caiga la hipótesis de subsidio –porque, por definición, el subsidio no tiene retorno– el Ministerio lo hará efectivo. Insisto en que estamos hablando de hipótesis en las que cae el subsidio y en ese caso tienen preferencias al cobro las entidades financieras, quedando en un segundo lugar el Ministerio por el retorno del subsidio.

Quiero agregar que el problema que presentaba la norma en la redacción que tiene actualmente es que si bien en el inciso primero surge con claridad este concepto, luego en el desarrollo, sobre todo en el tercer inciso, tiene una redacción que no deja clara la situación de cobro preferencial de las entidades financieras respecto al Ministerio, con lo cual se dejaría caer un manto de duda y se estaría volviendo poco tentador para las entidades financieras financiar cuando hay subsidio del Ministerio. Justamente, se quiere aclarar que las entidades son las que cobran primero, alentándolas para que financien conjuntamente con subsidios del Ministerio.

SEÑOR BORDABERRY.- Lo que voy a manifestar es una cuestión de definición política exclusivamente. No estoy de acuerdo con el artículo en la medida que establece la preferencia de la institución de intermediación financiera –aclaro que no tendría problemas si se hace lo propio con el Banco Hipotecario del Uruguay o con la Agencia Nacional de Vivienda– en el cobro del crédito antes de que se reembolse el subsidio al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Más allá de que se llame préstamo o subsidio, una institución de intermediación financiera no debería tener rango superior en relación con los créditos hipotecarios.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me gustaría saber en qué hipótesis cae el subsidio.

SEÑOR TRAVERSA.- El artículo 70 de la Ley Nº 13.728 establece que la vivienda que se haya otorgado con subsidio del Ministerio no podrá ser vendida ni alquilada, ni se podrá ceder su uso a ningún título, durante el término de 25 años a contar desde la ocupación de la vivienda por el adjudicatario, sin reembolsar en forma previa o simultánea al organismo pertinente el subsidio reajustado y depreciado.

SEÑORA PRESIDENTA.- Por tanto, ¿es debido al transcurso del tiempo que cae el subsidio?

SEÑOR TRAVERSA.- En realidad, si en el transcurso de los 25 años la persona quiere ceder, enajenar o dar en arrendamiento, tendría que liquidar lo que el Ministerio le dio como subsidio.

SEÑOR MENDIVE.- La razón de política pública de esta propuesta legal refiere a la necesidad de que los bancos se sumen al programa de préstamos con subsidios. Es decir, es el banco el que da el préstamo y se ayuda a la persona con un subsidio, que puede ser dado en forma de capital –por medio de ahorro previo– o de subsidio a la cuota.

Hoy, en el marco del proyecto de ley de promoción de la vivienda de interés social, estamos planteando que se den 6.000 subsidios. ¿Cuál sería la dinámica para esto? Ante todo, el Ministerio haría un llamado a beneficiarios a los que luego se les otorgaría el subsidio y podrían concurrir a cualquiera de los bancos que hayan firmado convenio con la Cartera a efectos de obtener un préstamo. Reitero que el préstamo lo da el banco y, en el caso del subsidio a la cuota, se pasa la diferencia entre la cuota y lo que paga la persona como subsidio desde el Fondo Nacional de Vivienda. Consideramos que esta operación es muy positiva, porque apalanca recursos del Fondo Nacional de Vivienda en el sentido de que, en lugar de que el préstamo lo dé enteramente el Fondo, el que presta es el banco, con la ayuda adicional de aquel en forma de subsidio.

Para viabilizar esto, razonablemente el banco exige que, en caso de ejecución del crédito hipotecario por incumplimiento, él debe ser el primero en cobrar y, si resta algo, en segunda instancia se incluye al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Entonces, la razón de política pública es viabilizar este mecanismo. En este sentido, entendemos que esto puede ser muy importante para la política habitacional porque –lo reitero– se apalancan recursos y el Fondo Nacional de Vivienda no debe prestar enteramente al beneficiario.

SEÑORA PRESIDENTA.- Al no limitarlo solamente al Fondo Nacional de Vivienda, ¿la idea es recoger más recursos de la realidad y ampliar las posibilidades?

SEÑOR MENDIVE.- En realidad, la norma apunta a las instituciones de intermediación financiera que dan créditos hipotecarios; me refiero al Banco Hipotecario y al resto de las instituciones. Ellos dan los préstamos y les estamos generando un aumento del riesgo crediticio si es el Ministerio el que tiene la preferencia para cobrar lo que se pagó por subsidio, en lugar de lo que se prestó por parte del banco. Entonces, buscamos viabilizar esta operación. En ese sentido, nos parece razonable la preocupación de las instituciones de intermediación financiera.

Tal como decía el señor Traversa, la actual redacción podría ser interpretada en cuanto a que tiene preferencia la institución de intermediación financiera. La propuesta es clarificar, a efectos de que no surja ningún tipo de dudas. Además, hay que tener en cuenta que se trata de préstamos de plazo extenso y las instituciones de intermediación financiera deben tener la certeza de cuál es la evaluación de ese crédito.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sobre el final del inciso tercero –que se elimina– de la redacción original, se vuelve a mencionar el artículo 70. Allí se expresa: "a ser reembolsado preferentemente a cualquier otro importe, artículo 70 de la ley citada. Dicho monto deberá quedar retenido y será entregado al mencionado Ministerio en función del derecho preferencial." Esto sería sustituido por el siguiente texto: "El monto deberá ser reembolsado al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente una vez satisfecho el préstamo hipotecario referido en el inciso primero." Ahí está la diferencia.

SEÑOR BORDABERRY.- Quisiera saber si estamos razonando de la misma manera.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente da subsidios y establece determinadas obligaciones que hay que cumplir por 25 años, por ejemplo, que no se puede arrendar, enajenar, etcétera; si alguna de estas cosas ocurre, queda sin efecto el subsidio. Y, en garantía, se establece un derecho real en la ley. Estamos de acuerdo con esto. Entonces, si se violaran las normas establecidas en la Ley Nº 13.728, obviamente existiría un derecho del Estado para recuperar ese subsidio que en su oportunidad otorgó. Si durante 25 años no se violan las normas, no hay derecho a que se reintegre el subsidio. Ese sería el sistema actual. Ahora bien, además del subsidio estatal, se dice que la Agencia Nacional de Vivienda, el Banco Hipotecario o las instituciones de intermediación financiera podrán dar un crédito para que ese posible beneficiario tenga acceso a ese subsidio y al crédito otorgado. Pero lo cierto es que, si existe esta norma que establece un derecho real de preferencia de la Agencia en caso de que se incumpla el subsidio, las instituciones de intermediación financiera pueden expresar que no van a prestar dinero con una hipoteca. El escribano o el banquero que analiza este asunto puede decir que si la persona le incumple, también le puede incumplir a la Agencia, por lo que el Ministerio cobraría antes que la institución de intermediación financiera. Entonces, lo que se está diciendo es que se da a las instituciones de intermediación financiera y a la Agencia una preferencia sobre el retorno de un subsidio en caso de que se haya incumplido lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Nº 13.728.

Quiero saber si estoy comprendiendo este artículo, ya que su redacción es un tanto compleja.

SEÑOR TRAVERSA.- Tal vez inicialmente no quedó claro que el artículo 447 de la Ley Nº 16.736, que hoy rige, ya tiene el espíritu que acaba de exponer el señor Senador. Dicha norma se sancionó a los efectos de establecer la preferencia del Banco Hipotecario y de las instituciones de intermediación financiera –no se incluía a la Agencia– sobre el Ministerio en el cobro de los créditos hipotecarios por los subsidios otorgados. Con lo que ahora se propone por parte del Ministerio, esto no se estaría modificando. Entonces, justamente, la propuesta que se realiza es que se aclare el texto del artículo para que no quede ningún tipo de dudas en cuanto a que eso funciona de la manera indicada.

El inciso tercero de la norma vigente, tal vez por su redacción un tanto confusa, no deja en claro o parece borrar con el codo lo que se escribió con la mano en el inciso primero; así pues, la idea es despejar las dudas que puedan aparecer, sobre todo a los efectos de que las instituciones de intermediación financiera no sientan que hay un riesgo a la hora de otorgar préstamos hipotecarios al mismo momento en que el Ministerio da subsidios. Por eso aquí no se trata de realizar una innovación, sino de dar mayor prolijidad a la redacción del artículo a efectos de que no queden dudas en ese sentido.

SEÑOR BORDABERRY.- Tal vez tengamos una versión equivocada de la Ley Nº 16.736, de 5 de enero de 1996. Creo que estamos analizando el artículo 447 de esa norma, pero no advierto dónde se hace referencia a la institución de intermediación financiera.

SEÑOR TRAVERSA.- Lo que ocurre es que la redacción de ese artículo fue posteriormente modificada; hay que analizar esa norma en la redacción dada por el artículo 10 de la Ley Nº 17.596, que expresa: “Cuando la adquisición de un inmueble con subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, hubiera sido financiada en forma complementaria con un préstamo hipotecario concedido al adquirente por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) o cualquier institución de intermediación financiera, de lo cual se deberá dejar constancia en la escritura respectiva, el derecho real previsto en este inciso, pierde su rango en relación con los créditos hipotecarios referidos.”

SEÑORA PRESIDENTA.- El artículo 10 de la Ley Nº 17.596 deroga el artículo 70 de la Ley Nº 17.555.

SEÑOR TRAVERSA.- Sí, señora Presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiere decir que la mención a las instituciones financieras no figura en la redacción original del artículo 447.

SEÑOR TRAVERSA.- En la redacción original no se hacía mención a ellas; fueron incorporadas a través del artículo 10 de la Ley Nº 17.596.

SEÑOR BORDABERRY.- En lo personal, no me siento obligado por el hecho de que exista una norma anterior que expresa algo con lo que no estoy de acuerdo. Si alguien la votó, yo no tengo por qué estar de acuerdo con ella. En realidad, estamos frente a una definición política; debemos decidir si vamos a dar a las instituciones de intermediación financiera la preferencia sobre el reembolso al que tiene derecho el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y personalmente no estoy de acuerdo con ello.

SEÑORA SECRETARIA.- Creo que el señor Traversa está haciendo referencia a otra disposición. El último inciso de la redacción que los invitados nos han entregado expresa: "Derógase el artículo 70 de la Ley Nº 17.555", pero esa disposición ya ha sido derogada por otra norma, por el artículo 10 de la Ley Nº 17.596.

SEÑOR TRAVERSA.- Al sustituirse el artículo por una nueva redacción, se mantuvo esa derogación para evitar cualquier duda respecto a que volviera a supervivir esa disposición que ya había sido derogada.

SEÑORA SECRETARIA.- Pero eso no es necesario, pues al establecerlo una ley, se quita del ordenamiento.

SEÑOR TRAVERSA.- Pero al estar sustituyendo a la norma que lo había quitado…

SEÑORA SECRETARIA.- En ese caso, se hace una anotación.

SEÑORA PRESIDENTA.- El tema que plantea el señor Senador Bordaberry en cuanto a la prelación sería distinto si se tratara de un préstamo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o de la Agencia Nacional de Vivienda; sin embargo, como no es un préstamo sino un subsidio, cuya modalidad de reembolso es diferente –inclusive, si pasan veinticinco años puede no reembolsarse, cumpliéndose las normas establecidas– esto asegura el cobro a quien otorgó el préstamo hipotecario. Creo que esa es la intención.

Si el prestatario fuera el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, estaría de acuerdo con lo que plantea el señor Senador Bordaberry porque, obviamente, fue el que puso el capital. Pero en este caso, el Ministerio solo otorga un subsidio para ayudar al acceso a la vivienda.

Ese subsidio, además, puede ser sobre el capital o sobre la cuota, y en cualquiera de las dos modalidades el beneficiario es el comprador, porque sabemos que muchas veces el ingreso el núcleo familiar no alcanza el monto requerido para el pago de determinada cuota, pero con un pequeño subsidio la familia puede acceder a la vivienda.

No soy contadora, pero en lo que respecta a la contabilidad del Estado, creo que los subsidios van a "Pérdidas"; no es un capital a recuperar.

Es por eso que me parece correcta la forma en la que está establecido lo que refiere a la prelación.

SEÑOR TRAVERSA.- Me parece que aquí tenemos que despejar lo que tiene que ver con el manejo de las normas sobre las que estamos trabajando.

La redacción que estamos manejando establece claramente el sistema en el que se otorga la prelación al Banco Hipotecario del Uruguay o a cualquier institución de intermediación financiera que conceda préstamos hipotecarios en forma complementaria al otorgamiento del subsidio; este sistema de prelación ya existe para el cobro de esos créditos hipotecarios.

A nivel de Secretaría se plantean dudas respecto a la redacción de la norma. Reitero que deberíamos despejarlas para aclarar que estamos trabajando sobre la misma normativa y que esa posibilidad no se está incorporando ahora sino que ya existe en el ordenamiento jurídico. Como decía, lo único que se pretende es aclarar o pulir la redacción existente, para que no quede ningún tipo de dudas acerca de que esa es la intención de la norma actual y, de esa forma, apalancar con préstamos hipotecarios los subsidios que otorga el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR BORDABERRY.- Según nos informa la Secretaría, ya hay una norma expresa que deroga el artículo 70, por lo que considero que habría que eliminar esa referencia.

El artículo 70 está expresamente derogado por la Ley Nº 17.596, ¿no es así?

SEÑORA SECRETARIA.- Así es, señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- El artículo 10 de la Ley Nº 17.596 establece: "Derógase el artículo 70 de la Ley Nº 17.555, 18 de setiembre de 2002".

Por lo tanto, si lo derogamos ahora, lo estaríamos haciendo dos veces.

SEÑOR TRAVERSA.- Solicito que se lea por Secretaría el artículo 399 de la Ley Nº 17.296.

SEÑORA SECRETARIA.- Ese artículo no lo tengo aquí, señor Traversa.

SEÑOR BORDABERRY.- Creo que no habría problema en volver a derogarlo. Si eso da mayor tranquilidad, lo derogamos dos veces.

SEÑORA PRESIDENTA.- En lo personal, dejaría esto como está, porque aunque sea una redundancia creo que no afecta demasiado. Sí vamos a chequear si realmente estamos hablando de lo mismo.

SEÑOR TRAVERSA.- Quizás no se está teniendo en cuenta el artículo 399 de la Ley Nº 17.296, que fue el primero que modificó el artículo 447 de la Ley Nº 16.736.

SEÑORA SECRETARIA.- Quiero aclarar que no me remití a la ley original sino a la que está vigente, es decir, al texto del artículo 447 vigente.

SEÑOR TRAVERSA.- Está bien, pero ¿en la redacción dada por el artículo 399 de la Ley Nº 17.296?

SEÑORA SECRETARIA.- No; en la redacción dada por el artículo 10 de la Ley Nº 17.596. La referencia legal siempre se hace a lo que está vigente.

SEÑORA PRESIDENTA.- En lo personal, no tengo inconveniente en mantenerlo si eso da seguridad, pero tiene razón la Secretaria en el sentido de que en la última versión no aparece.

SEÑOR BORDABERRY.- El artículo 70 de la Ley Nº 17.555 era absolutamente inconstitucional, ya que delegaba facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, disponiendo que se pudiera establecer prioridad y prelación de las hipotecas. Si Tristán Narvaja y Eduardo Acevedo se levantaran, nos matarían a todos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Lo cierto es que en la Ley Nº 17.596 se deroga el artículo 70 de la Ley Nº 17.555, por lo que aquí se volvería a derogar.

SEÑOR TRAVERSA.- Creo que la cuestión de fondo es que estamos manejando una redacción distinta, sobre todo del inciso primero, ya que en una aparecen las instituciones de intermediación

financiera y en la otra no.

SEÑORA SECRETARIA.- Para extraer las referidas nos dirigimos al IMPO, que es el que tiene las leyes en tiempo real.

SEÑOR TRAVERSA.- Creo que hay que aclarar ese punto para saber sobre qué base estamos trabajando. Se trata de un elenco de normas, entre las que podemos mencionar la original, la redacción dada por el artículo 399 de la Ley Nº 17.296 y el artículo 10 de la Ley Nº 17.596, y me parece que para tranquilidad de la Comisión debería quedar claro que estamos trabajando sobre la misma plataforma.

SEÑORA PRESIDENTA.- De acuerdo con las disposiciones referidas que nos aporta la Secretaría, el artículo 10 de la Ley Nº 17.596, de 13 de diciembre de 2001, deroga el artículo 70 de la Ley Nº 17.555, que tenía una redacción bastante infame. Por tanto, a partir de ese momento quedó derogado.

SEÑOR BORDABERRY.- Si me permiten, debo decir que hay un error que debemos subsanar. Aquí se dice que el artículo 10 de la Ley Nº 17.596, de 13 de diciembre de 2001, deroga el artículo 70 de la Ley Nº 17.555, de 18 de setiembre de 2002. Es correcto que una ley derogue algo de otra que tiene una numeración menor, pero en diciembre de 2001 no se puede derogar algo del año 2002.

SEÑORA SECRETARIA.- Es posible que me haya equivocado al poner la fecha de promulgación.

SEÑORA PRESIDENTA.- Obviamente, si miramos el número de la ley no habría inconvenientes, pero si tenemos en cuenta las fechas, hay algo que no es correcto.

SEÑOR BORDABERRY.- El motivo de la derogación es claro: ningún banco va a prestar dinero si el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, puede cambiar las prelaciones de las hipotecas. Evidentemente, esa fue la razón por la que derogaron la norma y por la que ahora se quiere volver a derogar. Seguramente un escribano hizo la objeción a algún banco, advirtiendo que mañana se podían despertar y hacerla efectiva. Establecerlo dos veces es como dar otro tiro a un artículo que ya está muerto.

SEÑOR TRAVERSA.- En el aditivo figura el artículo 447, y al pie dice “Fuente: artículo 10 de la Ley Nº 17.596”; y el artículo 10 de la Ley Nº 17.596 que tenemos en el mismo material solo dice “Derógase el artículo 70 de la Ley Nº 17.555, de 18 de setiembre de 2002”.

SEÑORA SECRETARIA.- Voy a pedir que ahora me traigan el artículo publicado por IMPO.

SEÑORA PRESIDENTA.- Para continuar con el trámite, se va a votar el artículo.

(Se vota:)

-2 en 3. **Afirmativa.**

SEÑORA SECRETARIA.- Quisiera hacer una rectificación. La fecha de promulgación de la Ley Nº 17.596 es 13 de febrero de 2002.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me preocupa saber qué vamos a hacer con la derogación del inciso final. En mi opinión, es preferible derogar y evitarnos un problema futuro.

SEÑOR TRAVERSA.- Quiero hacer una aclaración. En la redacción que se está agregando, justamente figura lo que decíamos antes: las instituciones de intermediación financiera aparecen con prelación para el cobro de sus créditos hipotecarios. Presumo que la redacción que aportaron era la original del artículo y por eso generó ese desfase.

SEÑORA PRESIDENTA.- Resumiendo, el único organismo nuevo es la Agencia Nacional de Vivienda, porque no estaba creada en ese momento y clarificamos cómo queda el orden de prelación.

Personalmente, soy partidaria de dejar el inciso final.

SEÑOR TRAVERSA.- El tema es el siguiente: aquí no tenemos el artículo 10 de la Ley Nº 17.596, pero tiene una doble función: por un lado, modifica la redacción del artículo 447 de la Ley Nº 16.736 y, por otro, deroga el artículo 70 de la Ley Nº 17.555, como ya habíamos visto. En ese sentido, como la norma que se está proponiendo sustituye la redacción del artículo 447, no correspondería agregar el tema de la derogación, que fue establecido en el artículo 10 de la Ley Nº 17.596. No corresponde replicar la derogación en cuanto ella no se afecta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Podemos votarlo así y luego retirarlo en Sala, porque no quiero tener un problema formal.

SEÑORA SECRETARIA.- El artículo 447 ya está fuera del ordenamiento.

SEÑORA PRESIDENTA.- El problema es que en el momento en que votamos el artículo estaba y quiero que quede constancia en la versión taquigráfica. En Sala podemos hacer la aclaración, pero ahora no quiero alterar nada.

SEÑORA SECRETARIA.- Podría presentarlo en Sala como un aditivo.

SEÑORA PRESIDENTA.- En el texto que vaya a Sala tiene que estar, aunque después lo saquemos. No quiero hacerlo ahora porque la Comisión no tiene quórum y no me parece correcto. La idea sería marcarlo y luego eliminarlo porque ya está derogado y no corresponde, pero en el repartido tiene que figurar.

SEÑORA SECRETARIA.- Entonces, lo dejamos como está y en Sala piden que se elimine.

SEÑOR TAJAM.- Otro aspecto importante es el que mencionaba el señor Traversa, porque las instituciones de intermediación financiera ya estaban previstas en la ley, pero el señor Senador Bordaberry decía que era una nueva incorporación al orden de prelación.

SEÑORA PRESIDENTA.- El señor Senador Bordaberry después aceptó, pero estaba en desacuerdo con la ley anterior. Lo importante es tener esta referida y sacarlo en Sala para que no incurrir en una desprolijidad formal.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 29 minutos)